



La fiscalité au service d'une nouvelle stratégie de croissance ?

Jean-Marie Monnier

► To cite this version:

Jean-Marie Monnier. La fiscalité au service d'une nouvelle stratégie de croissance?. Regards sur l'actualité : mensuel de la vie publique en France , 2007, 334, pp.19-29. halshs-00277225

HAL Id: halshs-00277225

<https://shs.hal.science/halshs-00277225>

Submitted on 5 May 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La fiscalité au service d'une nouvelle stratégie de croissance ?

*Jean-Marie Monnier
Professeur d'économie
Centre d'économie de la Sorbonne
UMR du CNRS 8174
Université Paris I-Panthéon Sorbonne*

Adoptée en urgence, la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat contient un ensemble de mesures fiscales de grande ampleur. Les principales critiques lui reprochent un ciblage inadapté aux principales défaillances de l'économie française : elle viserait une relance de la demande quand il conviendrait de combler un déficit de compétitivité. Cette présentation ne tient compte ni des objectifs annoncés ni des principales caractéristiques du nouveau dispositif. C'est pourquoi l'article propose l'hypothèse selon laquelle la loi constitue la première étape d'une mutation de la stratégie économique publique inspirée de l'économie de l'offre dont la "reaganomie" est historiquement exemplaire. Elle suppose la mise en oeuvre conjointe de changements dans divers domaines de la politique publique alors même que les engagements européens de la France contraignent les politiques monétaires et budgétaires. En outre les réformes opérées depuis plus de 15 ans pèsent sur la capacité structurelle des budgets publics à atténuer l'impact des chocs conjoncturels.

Durant le mois de juillet 2007 le Parlement réuni en session extraordinaire a adopté la loi "en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat"¹ (TEPA), autrement appelée "paquet fiscal". Ce texte comprend principalement un ensemble de mesures fiscales qui pour la plupart, sont la traduction concrète des engagements pris durant la campagne pour l'élection présidentielle par le futur Président de la République, Nicolas Sarkozy alors candidat.

L'urgence qui a prévalu à l'élaboration puis à l'adoption de ce dispositif visait à créer un "choc fiscal de confiance" indiquant le cours nouveau imprimé à la politique économique. Cependant, au delà des symboles, la loi est importante en raison tout d'abord des masses financières mobilisées. Son coût budgétaire brut pourrait en effet se situer selon les estimations entre 13,8 et 16 milliards d'euros en année pleine, soit 0,8% du PIB. Or si l'on compare avec la politique fiscale menée durant la précédente législature, le coût total cumulé sur 5 années, des allègements d'impôts adoptés au cours de cette période, est évalué à 23 milliards d'euros².

Les principales dispositions du "paquet fiscal" et leur coût

L'essentiel de la loi pour le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) prend la forme de divers allègements fiscaux :

* L'exonération des heures supplémentaires (majorées de 25%) effectuées par les salariés du secteur privé et du public concernera aussi bien l'impôt sur le revenu de ceux-ci que les cotisations sociales salariales et patronales. En "rythme de croisière" son coût pour les finances publiques s'élèvera à environ 6 milliards d'euros.

* L'exonération dans la limite de trois mois de SMIC des salaires perçus par les étudiants jusqu'à l'âge de 25 ans pour un coût budgétaire annuel de 40 millions d'euros.

¹ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 publiée au journal officiel le 22 août 2007.

² Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, Projet de loi de finances pour 2007.

* L'instauration d'un crédit d'impôt sur le revenu égal à 20% du montant des intérêts d'emprunts³ contractés pour l'acquisition d'une habitation principale dont le coût budgétaire est estimé en "rythme de croisière" à 3,7 milliards d'euros.

* La suppression des droits de succession entre conjoints et l'allègement des droits de succession et de donation au sein des familles pour un coût budgétaire en 2008 de 1,6 milliards d'euros.

* Le renforcement du bouclier fiscal sous la forme de deux dispositions : la réduction de 60% à 50% de la part du revenu annuel susceptible d'être prélevée sous la forme d'impôts directs et la prise en compte de la CSG et de la CRDS. Le coût budgétaire pourrait en être de 800 millions d'euros.

* L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est allégé grâce à deux dispositions : la création d'une réduction de 75% des versements avec un maximum de 50 000 euros par an pour les investissements dans le capital des PME ou dans des fondations ; l'abattement sur la valeur de la résidence principale est porté de 20% à 30%. Le coût budgétaire total est estimé à 500 millions d'euros.

La loi comprend également des dispositions dont l'impact sur le budget de l'Etat est nettement plus faible :

* L'expérimentation du Revenu de solidarité active (RSA) destiné à compenser l'éventuelle perte de revenu associée à la reprise d'un emploi pour les bénéficiaires du RMI (revenu minimum d'insertion) et de l'API (allocation de parent isolé) pour un coût budgétaire annuel de 25 millions d'euros.

* Le conditionnement des "parachutes dorés" dont bénéficient certains dirigeants lorsqu'ils quittent les entreprises aux performances de celles-ci.

* L'encadrement des "stock-options" dont la taxation est également rendue plus conforme au droit commun des cessions de titres.

Une mutation de la politique macroéconomique ?

La loi "TEPA" est également importante en ce qu'elle marque un changement de stratégie fiscale, ce que montre la comparaison avec les choix effectués antérieurement. En effet, entre 2002 et 2007, les principales mesures adoptées par les pouvoirs publics se sont décomposées en quatre chapitres :

1) Dans le strict domaine de la fiscalité directe des ménages, les allègements de l'impôt sur le revenu (pour l'essentiel la restructuration du barème et la baisse des taux), la réforme de la prime pour l'emploi la prime pour l'emploi⁴ (la PPE a été mensualisée et son niveau a été augmenté) et la création du bouclier fiscal ont constitué les décisions les plus marquantes. Mais diverses mesures visant à inciter les particuliers à investir, à détenir sur la longue durée des parts ou actions de sociétés, ou favorisant la transmission des entreprises avaient déjà réduit l'ISF et les droits de succession et de donation.

2) Prolongeant les actions des gouvernements précédents dans le domaine des charges sociales, plusieurs plans de réduction des cotisations sociales ont ciblé les bas salaires. C'est

³ Dans la limite de 3750 € de ces intérêts pour un célibataire et 7500 € pour un couple majorée de 500 € par personne à charge (soit un crédit d'impôt maximal respectivement de 750 € et 1500 € avec un supplément de 100 € par personne à charge). Le Conseil Constitutionnel a proscrit la rétroactivité de cette mesure, de sorte que le gouvernement a annoncé son intention de proposer en "compensation", une majoration de 20% à 40% des intérêts de la première annuité de remboursement à l'occasion de la loi de finances pour 2008.

⁴ La PPE est un crédit d'impôt sur le revenu versé sous condition d'activité professionnelle minimale aux personnes dont les revenus sont compris entre 0,3 et 1,4 SMIC. Il s'agit donc d'un impôt négatif présentant en outre la caractéristique d'être familialisé par l'attribution de majorations liées à la situation de famille.

en particulier le cas de la réforme "Fillon" qui a restructuré et accru les allègements généraux sur les bas salaires⁵, et qui constitue la mesure la plus importante⁶.

3) La fiscalité directe des entreprises a été affectée par un ensemble de dispositions visant à renforcer la compétitivité fiscale de la France. L'imposition des sociétés a ainsi été aménagée et réduite (suppression des contributions additionnelles, réforme du régime des plus-values etc.), et la taxe professionnelle a été nettement allégée.

4) Enfin quelques réformes touchant à la fois la fiscalité des personnes et celle des entreprises ont été adoptées. De ce point de vue, la modification du régime fiscal des distributions de dividendes qui a entraîné la disparition de l'avoir fiscal, représente un changement substantiel puisqu'elle marque l'élimination de l'une des curiosités fiscales françaises.

Ce bilan est utile car il permet de contraster les principales caractéristiques de la loi "TEPA". En dehors de son ampleur financière déjà relevée, on remarque qu'elle se concentre principalement sur la fiscalité des ménages et les cotisations sociales, à l'exclusion de la fiscalité des entreprises. Plus précisément la cible de ce plan est constituée pour l'essentiel de trois populations : les accédants à la propriété ; les détenteurs de patrimoine et les bénéficiaires de hauts revenus ; les "insiders" c'est-à-dire les travailleurs insérés dans les entreprises ou les administrations et ayant un emploi à temps plein ou à temps partiel. Ainsi, contrairement aux choix antérieurs depuis l'instauration de la PPE, les catégories marginalisées et les moins favorisées de la population ne font l'objet d'aucune mesure spécifique, à l'exception de l'expérimentation du revenu de solidarité active. A travers ces orientations on peut dessiner les contours de la politique macroéconomique du nouveau pouvoir.

Un plan de relance par la demande ?

Les économistes distinguent traditionnellement les politiques budgétaires centrées sur la demande visant au soutien ou à la relance de l'activité économique, des politiques privilégiant l'offre, plus restrictives, favorable à l'épargne et/ou cherchant à améliorer la compétitivité des entreprises. Dans un contexte marqué par le déséquilibre budgétaire et la dette publique, la plupart des conjoncturistes ont adopté une attitude critique à l'égard de la loi "TEPA", qu'ils ont présenté comme un plan de soutien du pouvoir d'achat des ménages et donc de la demande privée. Or selon ces mêmes commentateurs, si la France connaît depuis quelques années des performances inférieures à celles de ses partenaires européens, cela proviendrait non de l'insuffisance de la demande intérieure associée à la faiblesse du pouvoir d'achat, mais d'un déficit de compétitivité trouvant ses origines dans l'inadaptation des structures productives, la faiblesse de l'effort de recherche et la rigidité du marché du travail. En conséquence, la loi "TEPA" serait vouée à l'inefficacité car sa cible (la relance de la croissance par la demande) serait inadaptée aux circonstances présentes.

L'analyse économique courante enseigne que, lorsque l'économie souffre d'une insuffisance de demande toute modification d'un transfert positif (hausse de prestations ou allocations sociales) ou négatif (baisse de prélèvements sur les revenus) destiné aux ménages doit essentiellement être comprise comme une décision améliorant leur pouvoir d'achat. Elle

⁵ Principalement les allègements accompagnant la réduction du temps de travail dans le cadre des lois Aubry 1 et 2.

⁶ 3,7 milliards d'euros cumulés entre 2002 et 2005 sur 4,5 milliards d'euros de nouveaux allègements cumulés de charges sociales pour cette période.

stimule donc la croissance⁷ et l'emploi en modifiant les comportements en matière de consommation ou d'épargne. Si l'on considère souvent que l'accroissement des dépenses est plus efficace que la réduction des impôts, l'impact global d'un plan de relance est cependant le produit composé des différentes mesures. Il en résulte de nombreuses sources potentielles de dilution des effets bénéfiques escomptés du plan de relance.

Dans le cas d'un plan de l'ampleur de la loi "TEPA", il faut distinguer entre les différentes mesures et leur ciblage spécifique ainsi qu'entre les catégories de ménages. Il faut également prendre en compte le contexte général dans lequel elle intervient. De ce point de vue, si globalement l'ensemble du dispositif contenu dans le "paquet fiscal" est susceptible d'influer positivement sur le pouvoir d'achat des ménages, ses principales dispositions forment trois blocs distincts par leurs objectifs et leur incidence spécifiques :

* Le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts immobiliers devrait améliorer la situation des accédants à la propriété, et jouer en faveur du secteur du bâtiment. En France, un peu plus de la moitié des ménages occupant un logement en sont propriétaires⁸, soit une situation relativement moins favorable que chez nos principaux partenaires⁹ où les propriétaires sont au moins les deux tiers des occupants. Dans les dernières années, plusieurs mesures ont encouragé l'accession à la propriété des ménages les moins favorisés, en particulier les prêts à l'accession sociale et les prêts à taux zéro qui ont permis la réduction des taux des emprunts et assoupli les garanties exigées par les établissements prêteurs. En principe, le crédit d'impôt devrait amplifier cet effort mais il n'apporte rien d'autre qu'une bonification des taux relativement limitée¹⁰. En conséquence, s'il devrait stimuler à court terme les décisions d'emprunt et les achats immobiliers, le crédit d'impôt pourrait s'essouffler sur le long terme.

* Le renforcement du bouclier fiscal, les allègements d'ISF et les différentes dispositions favorables aux transmissions intrafamiliales sont supposés libérer du pouvoir d'achat potentiellement disponible pour l'apport en fonds propres aux PME et pour la consommation. Dans ce dernier cas cependant, il faut tenir compte de la propension à consommer des ménages bénéficiaires. Or en moyenne, les principaux ménages bénéficiaires des transmissions ont un âge et un niveau de revenu¹¹ pour lesquels la propension à consommer est plus faible que dans le cas de ménages plus jeunes ou plus modestes. En d'autres termes, sans être nul, l'impact sur la consommation et donc sur la croissance de ce dispositif pourrait être limité.

* La défiscalisation des heures supplémentaires doit en principe inciter les entreprises à y avoir recours et les salariés à répondre positivement à cette incitation. Il devrait donc en résulter une dynamisation de l'activité et un surcroît de pouvoir d'achat disponible pour la consommation. Il convient néanmoins de prendre en compte plusieurs aspects de la question. Du côté des entreprises, l'allègement fiscal compense la majoration de 25% des heures supplémentaires ce qui en modère le coût. Mais des comportements d'optimisation (transformation de primes ou d'augmentations salariales en heures supplémentaires par

⁷ Dans un contexte de surchauffe le gouvernement peut à l'inverse tempérer l'activité en adoptant des mesures restrictives.

⁸ Le taux de propriétaires occupants est de 57% en France.

⁹ A l'exception de l'Allemagne où ce taux est d'environ 45%.

¹⁰ Dans l'hypothèse d'un prêt "moyen" de 200 000 euros, accordé pour 20 ans à un taux (fixe) de 4,5%, la bonification n'est que de 0,4% pour un couple sans enfant à charge et de 0,2% pour un célibataire.

¹¹ Il s'agit surtout de ménages aisés ayant entre 45 et 64 ans.

exemple) ne sont pas impossibles en dépit des contraintes intégrées au texte pour les éviter. En outre très peu d'entreprises utilisent actuellement intégralement leur contingent d'heures supplémentaires, et il faut tenir compte de l'ampleur du temps partiel subi. Ce sont les raisons pour lesquelles, cette mesure pourrait finalement créer peu d'emplois supplémentaires et engendrer simplement une majoration du nombre d'heures travaillées par salarié.

* Enfin chacune des dispositions énoncées peut donner naissance à des effets d'aubaine potentiellement importants.

L'impact sur la croissance de la loi TEPA est donc étroitement subordonné à l'efficacité de chaque mesure la composant. Mais il dépend également de facteurs de nature macroéconomique ne relevant pas tous directement de la politique discrétionnaire de l'Etat. Au premier rang de ces facteurs figure la dégradation du solde du commerce extérieur français. L'importance de la propension à importer et la perte de parts de marchés au sein de la zone euro jouent en effet contre la consommation de produits nationaux. Ceci intervient dans un contexte d'euro fort défavorable aux exportations françaises hors de la zone euro, et de durcissement de la politique monétaire de la BCE depuis la fin de l'année 2004. En d'autres termes le surplus de croissance engendré par l'accroissement de la demande pourrait être faible, et par conséquent insuffisant pour engendrer un supplément de recettes fiscales compensant le coût de la loi "TEPA". Cela pose directement la question de nouvelles ressources fiscales, par exemple la TVA sociale.

Une révolution conservatrice à la française ?

Le pouvoir d'achat n'est pas une préoccupation absente de la loi "TEPA" qui l'inclut d'ailleurs dans son intitulé. Mais si l'on tient compte du ciblage spécifique de la loi, la référence keynésienne ne semble pas totalement appropriée pour en analyser correctement les objectifs et les résultats escomptés¹². C'est pourquoi on peut aussi proposer l'hypothèse selon laquelle la réorientation stratégique dont elle formerait la première étape, trouve son inspiration dans l'économie de l'offre dont la politique américaine du début des années 1980, la "Reaganomie", est exemplaire.

S'accompagnant d'une rhétorique de la rupture, en particulier sur le plan de la stratégie économique, la révolution conservatrice américaine de l'époque Reagan s'est appuyée sur une économie de l'offre pour laquelle la fiscalité est l'instrument essentiel de la réduction de la dépense publique et de l'incitation à la formation privée de capital¹³. Considérant que les dégâts du keynésianisme excédaient les échecs du marché, la nouvelle stratégie proposée par l'économie de l'offre et mise en oeuvre par l'administration Reagan, visait à réduire simultanément les impôts directs sur les personnes et les entreprises, et les dépenses publiques d'intervention économique et sociale. Il devait en résulter une relance de l'investissement et de l'activité permettant à terme de combler les déficits publics.

Dans ce cadre, trois objectifs principaux étaient assignés à la baisse générale de l'impôt sur le revenu¹⁴ : l'augmentation du taux d'épargne des ménages ; l'accroissement de l'effort au

¹² Ce qui ne retire pas sa légitimité à une analyse des résultats effectifs en termes keynésiens.

¹³ Mai Nguyen Woo, "Fiscalité, épargne et offre de main d'oeuvre : la théorie et les distorsions effectives", in David G. Raboy (ed.), *L'économie de l'offre*, Paris, 1984, Economica, pp. 123-158.

¹⁴ Michael Evans, "La nouvelle politique budgétaire", *Economie prospective internationale*, n° 9, 1er trimestre 1982, pp. 131-156.

travail ; la modération des revendications salariales¹⁵. Adaptés au contexte français du début des années 2000, ces trois objectifs sont présents dans la loi "TEPA". On peut ainsi expliquer le choix de réserver une fraction importante des mesures aux détenteurs de patrimoines ou aux bénéficiaires de hauts revenus. Ces agents économiques sont en effet ceux dont la propension à épargner est la plus élevée de sorte que selon les préceptes de l'économie de l'offre, on peut en attendre une réaffectation efficace de la formation de capital. Le crédit d'impôt visant les accédants à la propriété peut s'interpréter de la même manière.

Quant à la détaxation des heures supplémentaires, elle désigne également le sens de la mutation opérée quant à la stratégie de croissance. Destinée aux "insiders", elle vise non seulement à accroître l'effort au travail mais également à modérer les revendications salariales en indiquant que les gains de pouvoir d'achat liés au travail doivent principalement résulter d'une majoration du nombre individuel d'heures travaillées. Or, depuis le début des années 2000 l'incitation au travail visait principalement les individus faiblement qualifiés et les ménages défavorisés. Il s'agissait de résorber les trappes à inactivité¹⁶ à l'aide d'un impôt négatif, la PPE attachée à l'impôt sur le revenu. Dispositif clé d'une politique cherchant à enrichir le contenu en emploi de la croissance, elle était destinée aux "outsiders", c'est-à-dire aux personnes marginalisées sur le marché du travail¹⁷. De nombreuses critiques issues de sources très diverses en ont été présentées¹⁸, et dans la période récente elle a fait l'objet d'une évaluation négative par la Cour des comptes¹⁹. Ces critiques se retrouvent non seulement dans les débats parlementaires récents, mais ont aussi été intégrées dans la loi "TEPA" puisque, outre l'expérimentation du revenu de solidarité active aux articles 18 à 23, l'article 24 dispose que le Gouvernement devra rendre un rapport visant à proposer un rapprochement de la prime et de l'emploi²⁰.

La nouvelle stratégie de croissance : conditions et obstacles

La théorie de l'économie de l'offre et la "reaganomie" qui constitue une forme de doctrine de sa mise en œuvre, permettent d'énoncer quels changements dans les politiques publiques doivent en être dérivés. Ils sont essentiellement au nombre de quatre : la baisse des dépenses publiques en raison des effets d'éviction²¹ et des distorsions de prix qu'elles provoquent ; la poursuite de la réorientation du système fiscal vers plus d'efficacité avec la majoration de la part de la fiscalité indirecte (la TVA par exemple) ; l'allègement des réglementations, en particulier celles qui organisent actuellement le marché du travail ; enfin la politique monétaire qui ne doit pas entrer en conflit avec la politique budgétaire et fiscale.

¹⁵ Il s'agissait de réduire ainsi l'inflation.

¹⁶ Il y a trappe à inactivité lorsque pour les travailleurs au chômage, la reprise d'un emploi ne serait pas suffisamment attractive d'un point de vue financier, compte tenu des gains procurés par l'inactivité (les minima sociaux). Confrontés au choix entre un SMIC à mi-temps (parce que le retour au travail passerait souvent par l'acceptation d'un emploi à temps partiel) et la perception du RMI (revenu minimum d'insertion), les allocataires des minima sociaux choisiraient volontairement de rester sans emploi.

¹⁷ Voir Jean Pisani-Ferry, *Plein emploi*, Rapport au Conseil d'analyse économique, Paris, 2000, La Documentation française.

¹⁸ Voir par exemple, Fondation Copernic, *Un social-libéralisme à la française ?*, Paris, 2001, Editions La Découverte et Syros ; Guillaume Allègre et Hélène Périvier, "Prime pour l'emploi et minima sociaux - La lisibilité au détriment de l'équité", *Lettre de l'OFCE*, n° 267, jeudi 20 octobre 2005, pp. 6-8.

¹⁹ Dans son rapport annuel de 2005, la Cour des comptes, montre non seulement la faiblesse de son impact en matière d'emploi et de redistribution, mais également la présence d'un taux élevé d'anomalies.

²⁰ Voir notamment, Philippe Marini, *Rapport d'information sur les prélèvements obligatoires et leur évolution*, 2006, Journal officiel de la République française.

²¹ Henri Sterdyniak, "Faut-il une politique budgétaire ?", *Les cahiers français*, 2005, n° 329, pp. 34-39.

La monnaie et le budget sont aussi dans le même temps à l'origine d'obstacles majeurs à la réussite de la nouvelle stratégie de croissance. Depuis son intégration à l'Union économique et monétaire (UEM) européenne, la France a en effet perdu la maîtrise de sa politique monétaire qui relève désormais de la Banque centrale européenne (BCE), tandis que sa politique budgétaire est encadrée par des critères fixant en principe des bornes au déficit et à l'endettement publics²². Cette situation est source de déséquilibres potentiellement graves en l'absence de coordination entre politique monétaire et politique budgétaire d'une part, et entre les politiques budgétaires des Etats membres d'autre part. Par ailleurs, depuis 2003 la France ne respecte plus les critères comptables de l'UEM et accumule déficits et dettes, or la loi "TEPA" risque de provoquer une aggravation du déficit budgétaire.

Ceci forme un contexte délicat qui conduit nécessairement à replacer la loi "TEPA" dans une perspective de long terme et à tenir compte des aspects structurels du budget. De manière simplifiée on peut distinguer les déficits expansionnistes des déficits récessifs. Les déficits expansionnistes peuvent résulter d'allègements fiscaux si ceux-ci stimulent l'activité, enclenchent une expansion de la demande favorisant un cercle vertueux de la croissance et finalement une augmentation des ressources fiscales. Un déficit récessif peut aussi résulter d'allègements fiscaux, en particulier lorsqu'ils reportent la charge fiscale sur des assiettes peu dynamiques ce qui engendre un cercle vicieux défavorable à la croissance et aux ressources publiques. Dans ce cas, les déficits croissent et la dette s'accumule du fait de l'accroissement des allègements fiscaux. C'est précisément ce scénario que semble suivre la France depuis quelques années en raison des caractéristiques de la transformation de la structure des prélèvements. Or la loi "TEPA" risque de susciter un déplacement de la charge fiscale au sein des ménages, vers ceux dont les revenus²³ sont peu évolutifs.

Depuis le début des années 1990 une mutation importante de la politique fiscale est intervenue avec la très forte croissance des allègements fiscaux (exonérations et abattements). Il en est notamment résulté une dégradation de la progressivité et du profil redistributif du système de prélèvements ainsi qu'un transfert relatif de la charge fiscale vers les ménages. Dans ce cadre, la loi "TEPA" accentue la détérioration de la redistributivité du système fiscal alors que les inégalités de revenus se creusent fortement ces dernières années²⁴. Outre la question de l'avenir de la contribution des prélèvements obligatoires à la réduction des inégalités, ce bouleversement compromet la capacité structurelle du budget à atténuer les déséquilibres. On sait en effet que "l'effet stabilisateur est d'autant plus fort que le système d'imposition du revenu est progressif"²⁵. Cela signifie à l'inverse que la forte contraction de la progressivité enregistrée ces dernières années en France réduit notablement la capacité des stabilisateurs automatiques budgétaires à atténuer l'impact des chocs conjoncturels.

Conclusion

La loi "TEPA" ne prend pas place dans un paysage fiscal vierge, mais elle s'insère dans un processus long de transformation qui a remodelé la structure des prélèvements obligatoires.

²² Le déficit budgétaire ne doit pas excéder 3% de PIB et la dette totale des administrations publiques ne doit pas être supérieure à 60% du PIB.

²³ Revenus de redistribution (retraites, minima sociaux, allocations diverses...), salariés peu qualifiés etc.

²⁴ Entre 1998 et 2005, les 0,01% des ménages les plus riches auraient vu leur revenu réel augmenter de 42,6% tandis que la croissance du revenu réel des 90% des ménages les moins riches n'aurait été que de 4,6%. Voir Camille Landais, *Les hauts revenus en France (1998-2006) : Une explosion des inégalités ?*, juin 2007, Ecole d'économie de Paris, <http://www.jean-jaures.org/NL/276/hautsrevenuslandais.pdf>.

²⁵ Robert M. Solow, "Peut-on recourir à la politique budgétaire ? Est-ce souhaitable ?", *Revue de l'OFCE*, octobre 2002, n° 83, p. 7-24.

Cela pèse sur les conditions de l'efficacité de la mutation stratégique qu'elle semble amorcer, contraignant ainsi les marges de manoeuvre de la politique discrétionnaire. Mais après plus de quinze années de réformes de la fiscalité²⁶ la capacité structurelle de la politique budgétaire à réagir aux fluctuations de la conjoncture est limitée. En mobilisant des masses financières importantes en période déficitaire, la loi "TEPA" restreint encore cette capacité de réaction alors que depuis la fin du printemps un retournement conjoncturel mondial s'est amorcé.

²⁶ Voir Kalina Koleva et Jean-Marie Monnier, "Les voies de réforme de la fiscalité", in André Roux (dir.), *Finances publiques*, 2^e édition revue et augmentée, Les notices de la Documentation Française, 2006, Paris, pp. 112-119.